

граждан, предприятий, учреждений, организаций. Осуществление правотворческой деятельности в рамках законности усиливает их гарантии.

Органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения.

Предметом административной юрисдикции являются дела, связанные с административными и дисциплинарными правонарушениями, индивидуальными спорами. В процессе рассмотрения и разрешения такой категории дел органы управления, должностные лица налагают на нарушителей взыскания, добиваясь от них должного поведения. Несомненно, что юрисдикционная деятельность будет только тогда способствовать стабильности общественных отношений, их упорядоченности в сфере управления, когда она будет осуществляться строго в рамках требований закона.

Необходимо также подчеркнуть органическую связь законности и правоохранительной деятельности, в том числе правоохранительной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, в особенности органами внутренних дел, налоговыми органами, таможенными органами.

Правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности должностных лиц за нарушение своих обязанностей перед законом.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 и 17 октября 2004) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.

УДК 345.2

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ НАЧАЛА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КАК ГАРАНТИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Р.В. Пузиков,

доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина», кандидат юридических наук

В последнее время все острее стоит вопрос о необходимости укрепления вертикали власти в России. Связано это, прежде всего, с окончанием так называемого «переходного» периода в нашей стране, когда приоритеты правовой политики были направлены в первую очередь на решение текущих вопросов возникающих в процессе реформации социального, экономического, политического и правового строя. Неизбежные организационные преобразования происходили

в системе государственного управления. Эти процессы сопровождались рядом негативных последствий - высокой текучестью кадров, нарушением преемственности в деятельности, потерей престижа государственной службы, усилением коррупционности государственного аппарата, снижением эффективности управленческой деятельности [1] и др. В настоящее время пришло время решения более глобальных и стратегических вопросов реформирования. В этой связи важно осознавать, во-первых, правовая политика в сфере административной реформы, очевидно, может влиять как на укрепление вертикали власти, так и на ее децентрализацию, во-вторых, как и любое социально значимое явление административная реформа имеет закономерности своего развития, познание и предвидение наступления которых, безусловно, повысит ее позитивное влияние на укрепление власти в России. Как отмечает С.В. Красильников, «для уяснения исторических уроков крупных социальных реформ необходимо уяснить себе, что такое административная система. Каковы закономерности ее исторического развития»? [2] Как в свое время сказал Франсуа Ларошфуко, «политик в состоянии заглянуть вперед ровно на столько, на сколько он в состоянии оглянуться назад» [3].

Как нам представляется, очевидно, что проблемы политической модернизации, трансформации постсоветских государств и перехода тоталитарных режимов в демократические имеют глобальный характер, так как речь идет о цивилизованном вхождении новых суверенных стран в мировое демократическое сообщество, создании нового качества жизнеспособности политических систем. В этой связи изучение закономерностей переходного периода, в частности, в области административного реформирования государственного управления, имеет огромное практическое значение и для нашего государства.

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение. В конце XX - начале XXI в. в значительной части государств мира осуществлялись и продолжают крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

Проведение административных преобразований направлено на придание нового облика государству, а в условиях России оно выступает и способом легитимного встраивания всех прочих реформационных преобразований (от приватизационных процессов и трансформации федеративных отношений до «монетизации льгот») в административные механизмы государственного управления. Признаки административной реформы полностью соответствуют аналогичным признакам реформ как особому классу радикальных преобразований. В то же время, административные реформы – это такой тип реформ, в котором во многом совпадают и субъект, и объект реформирования [4].

Как показывает история основным, стержнеобразующим элементом административной реформы и как следствие укреплению вертикали власти способствует эффективная кадровая политика. В частности современные исследователи позволили по новому взглянуть на значение реформ второй половины XVIII в. прежде всего Указа о вольности дворянства 1762 г. и Жалованной грамоты дво-

рянству 1785 г. В Манифесте говорилось, что прежде дворян заставляли служить и учиться, что принесло пользу государству и самому дворянству, «истребив грубость и невежество, воспитав благородство и чувство долга» [5].

Именно такое отношение к государственной службе культивировалось в золотой век российского дворянства, в период правления императрицы Екатерины II. В это время не только была проведена реформа, но и изменились взгляды на цели и роль образования в жизни человека и общества.

По характеристике С.М. Троицкого, отличительными чертами бюрократии в XVIII в. были: «1) систематическое и иерархическое распределение функций между разными отраслями государственного управления, а внутри учреждений – между отдельными чиновниками; 2) введение принципов комплектования и прохождения службы чиновниками в зависимости от личной выслуги, способностей, образования, а не по привилегиям, даваемым породой, т.е. принадлежностью к определенному слою класса феодалов; 3) изменение материального обеспечения чиновников, выразившееся в замене поместного и натурального жалования постоянными денежными окладами» [6, с. 5].

Таким образом, исторический опыт показывает нам неразрывность двух процессов, идущих в тесной взаимосвязи реформ экономических, вызванных определенными социально-экономическими условиями, и реформ административных, призванных привести всю структуру власти в соответствие с новыми экономическими условиями для оптимизации управленческого аппарата как инструмента обеспечения социальной стабильности и правопорядка [7].

Отсюда можно сформулировать первую, и, пожалуй, основную закономерность – административная реформа, а соответственно и правовая политика, направленная на укрепление вертикали власти, обречены на провал без кадрового обеспечения обученными, подготовленными к специфике работы компетентными профессионалами. В этой связи хочется напомнить слова В.И. Сталина «чтобы привести технику в движение и использовать ее до дна, нужны люди, овладевшие техникой, нужны кадры, способные освоить и использовать эту технику по всем правилам искусства».

Техника без людей, овладевших техникой, мертва. Техника во главе с людьми, овладевшими техникой, может и должна дать чудеса. Если бы на наших первоклассных заводах и фабриках, в наших колхозах и совхозах, в нашей Красной Армии имелось достаточное количество кадров, способных оседлать эту технику, страна наша получила бы эффекта втрое и вчетверо больше, чем она теперь имеет.

Вот почему упор должен быть сделан теперь на людях, на кадрах, на работниках, овладевших техникой. Вот почему старый лозунг «техника решает все», являющийся отражением уже пройденного периода, когда у нас был голод в области техники, должен быть теперь заменен новым лозунгом, лозунгом о том, что «кадры решают все» [8]. Как писал в своих мемуарах Отто фон Бисмарк: «с плохими законами, но хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы» [9].

Более того, кадровая политика явление многоуровневое. Существует общенациональная кадровая политика (обусловлена историческими и политиче-

скими традициями), кадровая политика государства, которая подразделяется на федеральную и региональную, и муниципальная кадровая политика как инструмент муниципальной власти.

В этой связи приходится с сожалением констатировать, что кадровая политика (в том числе в сфере государственной службы) часто проводится непоследовательно и не эффективно. Что касается уровня профессионализма, то, по мнению многих специалистов, он имеет тенденцию к снижению. Так, по оценке Л. Вартазаровой, уровень компетентности, квалифицированности чиновников Государственной Думы, Совета Федерации, Минэкономразвития РФ «явно ниже, чем, скажем, у депутатов Верховного Совета СССР или у работников экспертизы Госплана. Низкая профессиональная квалификация законодателей и госчиновников, занявших высокие посты, привела к тому, что подготовленные ими законы, нормативные акты и постановления бессистемны, а часто и противоречивы. Во многом именно поэтому они не исполняются теми, кто стоит на низших ступенях бюрократической лестницы» [10]. Гельман А. обращает внимание на следующее обстоятельство: «Из всех наших кризисов самый тяжкий - интеллектуальный кризис управления. Пока работники будут подбираться по степени преданности, а не в зависимости от профессиональных и умственных данных, беды будут множиться, а не сокращаться» [11]. Неудивительно, что, по результатам социологического исследования Института философии РАН, 70% россиян не чувствуют себя защищенными от произвола чиновников [12].

Основная причина катастрофического положения в государственном аппарате России, как справедливо отмечают ряд авторов, состоит в устаревшем механизме отбора и продвижения лучших мужчин и женщин в государственную бюрократию. Механизм кадровой политики в сфере государственной службы насквозь проржавел. В стране нет дефицита квалифицированных и по-государственному думающих граждан. Этот дефицит создан искусственно, поскольку умные и болеющие за Отечество граждане не востребованы существующей системой отбора и продвижения государственных служащих [13].

Механизм отбора и продвижения государственных чиновников, как правило, отвергает лучших представителей российского общества, он ориентирован преимущественно на отбор и продвижение циничных, своекорыстных, способных к двоемыслию. Россия из развитых стран является единственной, где самые важные и доходные должности, как правило, замещаются родственниками и «своими людьми». Масса чиновников находятся на таких государственных должностях, которым они не соответствуют. Многие из них заняли государственные должности через взятки, интриги, обман, предательство. Их главные цели в жизни - не общественные интересы, а власть, престиж и деньги.

Извечная проблема России осуществление деятельности без наличия более или менее сформулированных целей этой деятельности позволяет сформулировать вторую закономерность – без определения четких, научно обоснованных целей и задач правовая политика обречена если не на «провал», то на «топтание» на месте. Общеизвестно, что для проведения масштабной реформы необ-

ходимо определить ее цель, что подлежит реформированию, этапы проведения реформы, необходимые средства.

Целями реализации административной реформы по этому направлению являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

Основная деятельность должна быть сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Необходимо также продолжить работу по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно осуществлять эти функции.

Следующей проблемой выступает то, что Российский опыт последних лет наглядно показал, что для достижения целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий [14]. Необходимо организовать выполнение этих планов, постоянный контроль за их реализацией, а при необходимости – корректировку. Кроме того, любая реформа, а в особенности в рассматриваемой сфере должна в первую очередь иметь под собой реальную финансовую основу. Административная реформа – это целостный комплекс согласованных мер, направленных на радикальную перестройку органов исполнительной власти и внедрение более эффективных форм и методов их деятельности. Целью реформы является поэтапное создание на научных принципах более эффективной и демократической системы государственного управления, которая должна быть достаточно прозрачной для общественности, а расходы на ее содержание должны быть адекватными финансово-экономическому состоянию государства (курсив – *Р.П.*) [15]. Как известно, у иностранных чиновников достойная оплата труда. На федеральном уровне во Франции зарплата чиновников составляет в среднем 115 тыс. долл. в год, в США – 140 тыс. долл., в Великобритании – 130 тыс. долл. Но и оплата труда большинства остальных граждан позволяет им вести достойный человека образ жизни. При этом общей для всех развитых стран является черта, при которой зарплата чиновников не превышает установленную минимальную зарплату более чем в 20 раз. Например, месячная зарплата министров в Германии больше местного минимума в 17 раз (25 тыс. евро и 1500 евро соответственно). В Японии эти показатели различаются в 9 раз (10 тыс. долл. и 1100 долл.) [16].

Для сравнения: минимальная зарплата в России составляет 720 руб., а у министров и депутатов она уже достигла 110 тыс. руб., у Президента России – 145 тыс. руб. Подобного разрыва в оплате труда граждан и государственной бюрократии не знает ни одна развитая страна.

Наша государственная бюрократия предпочитает не замечать, например, и такой факт, когда аргентинские чиновники во главе с президентом на 6 месяцев отказались получать зарплату для поддержания финансовой системы страны [17].

Одной из проблем административной реформы является наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти [18].

Решение этой проблемы предполагает ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти, и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции.

Говоря о проблеме укрепления вертикали власти, мы не можем не затронуть проблему коррупции и той отрицательной роли, которую она выполняет. Так, Председатель Конституционного суда России Валерий Зорькин в интервью «Российской газете» обеспокоился ростом оргпреступности в нашем отечестве. «Увы, с каждым днем становится все очевиднее, что сращивание власти и криминала по модели, которую сейчас называют «Кущевской», – не уникально, – сказал Зорькин. – Что то же самое или нечто сходное происходило и в других местах – в Новосибирске, Энгельсе, Гусь-Хрустальном, Березовске и так далее». Если так будет продолжаться, «все наши мечты о справедливом, здоровом, демократическом, правовом обществе будут похоронены» [19]. В этой связи в качестве направления борьбы с коррупцией в госорганах целесообразно использовать опыт других стран, установив пожизненный запрет на прием на госорганы в случае вынесения обвинительного приговора.

Говоря о правовой политике в сфере административной реформы, следует отметить, что если взялись за их проведение, то делать это надо открыто, продумано, гласно и с предельным напряжением политической воли, вовлекая в процесс реформирования все возможные ресурсы, не только административные, но политические, социальные, культурные и безусловно общественные.

В этой связи в качестве следующей закономерности административных реформ выступает прямая закономерность ее эффективного осуществления если не полная, то, по крайней мере, преобладающая поддержка общественным мнением. Формирование общественного мнения выступает одной из основных задач проводимых реформ, включающих в себя разъяснение гражданам целей реформ.

Общественное мнение также формируется путем открытости самой власти. Например, в Швеции она проявляется в том, что, если чиновник вовремя не отвечает на ваш запрос, а они там классифицированы примерно по трем-четырем видам, в соответствии с количеством дней, следующих за днем X, с него просто вычитают деньги [20].

Мы отнюдь не призываем к отмене мер безопасности, так как понимаем, что сейчас время в связи с терроризмом достаточно не простое, но зачастую под прикрытием мер безопасности, происходит отчуждение власти от народа.

Для возрождения России необходимо, прежде всего, очищение государственного аппарата, восстановление доверия к нему. Важную роль в модернизации государственной службы могла бы сыграть аттестация всех карьерных чиновни-

ков независимыми аттестационными комиссиями на основе разработанных критериев. В состав этих комиссий должны входить наиболее авторитетные представители гражданского общества, научных и образовательных учреждений. Практика нынешних аттестаций, когда чиновники сами себя аттестуют, имеет, за редким исключением, преимущественно формальный характер. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделал шаг в этом направлении. Но проблема в целом не решена, поскольку аттестационные комиссии по-прежнему будут формироваться руководителями государственных органов, в которых будет проводиться аттестация.

Следует также отметить, что важно не только закрепить в законодательстве вышеизложенную систему принципов формирования государственной бюрократии, но и установить меры юридической ответственности за их нарушение на практике.

В разработке современной теории государственной кадровой политики следует предусмотреть как минимум научное обоснование следующих последовательных и взаимозависимых этапов: определение доктрины кадровой политики; разработка концепции кадровой политики, прежде всего ее целей, приоритетов и принципов; определение содержания и принятия кадровой политики на всех уровнях (федеральном, региональном, местном и частном); разработка механизма реализации государственной кадровой политики и др.

Россия была, есть и будет сельскохозяйственной державой, в соответствии и особый акцент и пристальное внимание российской правовой политики в сфере административных реформ должно быть направленно именно на эту сферу общественной жизни.

Опросы общественного мнения являются одним из основных методов в исследованиях целого ряда наук. Именно этот метод изучения непосредственных фактов сознания не только дает информацию о состоянии общественного сознания, но и во многих случаях является источником сведений об изучаемых процессах [21].

Подводя итог, следует констатировать следующее. Безусловно, выявление и анализ закономерностей административных реформ, характерных ошибок и позитивного опыта выступает важным фактором укрепления вертикали публичной власти в России, что требует от юридической науки активизации усилий в этом направлении. Однако уже сейчас можно сказать, что любая реформа в целом и административная реформа в частности должна понимать и учитывать потребности в первую очередь общества.

Действительно, научное предвидение и обоснованные рекомендации особенно востребованы в преддверии крупных государственных преобразований. Но дело не сводится к участию научных центров и ученых в подготовке отдельных правовых актов. Тут многое удастся сделать. Гораздо труднее разработать правовую модель преобразований, в которой должны сочетаться и эволюционные, и качественно новые правовые инструменты, обеспечение правовой преемственности и сохранение полезного опыта и одновременно новых правовых ре-

шений. Это далеко не всегда и не сразу удастся сделать, что заметно проявляется в ходе административной реформы.

Список использованных источников:

1. Капаров, С.Г. История административной реформы в Казахстане / Казахстанский экономический журнал «Деловой мир» № 4, октябрь 2006 г.
2. Красильников С.В. Административная реформа во второй половине XVIII в. И ее влияние на органы местного самоуправления Российской империи // <http://justicemaker.ru/articles.php>
3. Цит. по: <http://digest.subscribe.ru/economics/news/n442352836.html>
4. Подпр. см.: Пузиков Р.В. Административная реформа в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: монография / под ред. А.В.Малько; РНА, Саратовский филиал ин-та гос-ва и права, ГОУВПО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина», науч.-образов. центр правовой политики субъектов РФ. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 37-60.
5. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учеб. – М.: Проспект, 2008. – С. 66.
6. ПСЗ. Изд. 1. Т. XV. N 11144.
7. Соловьев И.М. Школа екатерининской эпохи // Три века. Россия от Смуты до нашего времени. Т. 4. С. 563 - 566.
8. Режеко П.А. Офицерский вопрос. СПб., 1909. С. 26.
9. Красильников С.В. Административная реформа во второй половине XVIII в. И ее влияние на органы местного самоуправления Российской империи // <http://justicemaker.ru/articles.php>
10. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. // Формирование бюрократии. М., 1974. С. 5.
11. Оболонский А.В. Государственная служба в России и в мире: тенденции последних десятилетий // ЧиновникЪ – № 305 (37): <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=577>
12. Административная реформа в Российской Федерации. Нормативная база, проблемы реализации, рекомендации. Указ. соч. ARCADIS BMB / GOPA / VNG International / ILPP.
13. Административное право и административная реформа // http://www.yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/admin_pravo/028.php
14. Аргументы и факты. 2003. №20.
15. Беликов Е. А как у них // Комсомольская правда. 2002. 29 июля.
16. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: Международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. - С. 137-139
17. <http://digest.subscribe.ru/economics/society/n442346426.html>
18. Скоробогатский В.В. Реформы государственного управления: политический аспект // ЧиновникЪ №305 (37): <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=578>.
19. Осейчук, В.И. О новых принципах формирования государственной бюрократии России // ЧиновникЪ №305 (37): <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=579>
20. Российская газета, 2003. 17 мая.
21. Рябцева А. Опросы общественного мнения как источник по исследованию массового сознания США. 2004. – с. 34.